



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Prawno-konstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii

Author: Jan Iwanek

Citation style: Iwanek Jan. (1996). Prawno-konstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii. W: J. Iwanek (red.), "Oblicza decentralizmu" (S. 27-41). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Jan Iwanek
Uniwersytet Śląski
Katowice

Prawnokonstytucyjne położenie regionów autonomicznych w Hiszpanii

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie podstawowych regulacji prawnych regionów autonomicznych Hiszpanii, jednakże tylko w jednej płaszczyźnie: stosunków między państwem a wspólnotami autonomicznymi. W tak skromnej objętościowo rozprawie konieczne jest pominięcie problemu ustroju wewnętrznego poszczególnych regionów.

Dla badaczy ustrojów polityczno-prawnych system polityczny Hiszpanii pozostaje niezmiernie ciekawym i wymykającym się spod utartych schematów obszarem rozważań nad możliwymi w państwach demokratycznych rozwiązaniami decentralizacji terytorialnej. Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978 r. należy do jednej z najmłodszych w europejskich państwach wysoko rozwiniętych, a przyjęte w niej rozwiązania z pewnością jeszcze długo będą przedmiotem zainteresowania w postkomunistycznej Europie. Wysoki stopień jej zracjonalizowania, a co za tym idzie — i samego ustroju kraju, to z pewnością przyczyna podstawowa owego zainteresowania. Bardziej uniwersalne znaczenie ma jednakże przyjęty w Hiszpanii model decentralizmu, który — choć inspirowany rozwiązaniami włoskimi — charakteryzuje się swoistymi cechami. Najogólniej można go określić jako politycznie konsekwentny i terytorialnie kompletny układ o właściwościach systemu pośredniego między klasycznym unitaryzmem a federalizmem.

Radykalizm decentralizmu hiszpańskiego, który — jak wiadomo — polega na podziale całego terytorium państwowego na regiony o statusie autonomicznym (wyjątkiem są dwie enklawy w Afryce: Ceuta i Melilla, mające tzw. status specjalny i podlegające bezpośrednio rządowi centralnemu), rodzi obawy i polityków, i badaczy systemów politycznych. Przede wszystkim zadawane są pytania, w jakim stopniu pobudza on sprzeczne z interesem państwa ambicje lokalne, nadrzędne traktowanie interesów lokalnych w stosunku do państwowych czy tendencje dezintegracyjne i groźby rozpadu jedności terytorialnej państwa? Są wreszcie i tacy, którzy uważają, że silne nastroje regionalistyczne występują tam, gdzie nie doszło jeszcze do pełnego scalenia politycznego kraju. W ten sposób regionalizm jest widziany jako przejściowy etap, poprzedzający całkowitą integrację terytorialną, narodową i polityczną kraju. Nierzadko też politycy widzą w regionalizmie zagrożenie siły państwa, zgodnie zresztą z dość już archaicznym poglądem, że państwo silne to państwo o dużej koncentracji władzy centralnej, w tym przypadku bez znaczenia, czy ustawodawczej, czy wykonawczej.

Nie podzielam takich obaw i poglądów. Pojęcie demokracji jest pojęciem dynamicznym i jeśli stworzono wiele jego wersji, to nie tylko dlatego, że bardziej jest kategorią doktrynalną, ideologiczną niż naukową, ale przede wszystkim ze względu na zmieniające się cechy społeczeństw, a także konieczność stosowania relatywizmu historycznego w samym już definiowaniu. W tym sensie jest pojęciem nieskończonym. Systemy wartości, praw i wolności obywatelskich oraz praw grup społecznych determinujące coraz to nowe spojrzenie na system rządów mają tu kapitalne znaczenie. Każda demokracja jest oceniana m.in. przez pryzmat katalogu praw. W jego ramach znajdujemy i poszanowanie praw mniejszości. **Społeczności lokalne należałoby zatem traktować jako pewien rodzaj mniejszości, mniejszości terytorialnej.** Decentralizm ma przecież swoje uzasadnienie w samym systemie wartości. Uzasadnienie drugie wynika z racjonalizowania systemu politycznego: postępująca etatyzacja życia społecznego czyni niemożliwym wykonywanie wszystkich funkcji władzy publicznej przez schierarchizowany aparat państwa. Decentralizacja to większa efektywność sprawowania władzy, skuteczniejsze efekty artykułowania interesów społecznych i znacznie bardziej zaawansowana otwartość systemu politycznego. Systemy zamknięte są mniej podatne na reformy, co w konsekwencji doprowadza, na ogół, do wzrostu konfliktów społecznych, a zatem wpływa destabilizująco na nie same, powodując niemożność spełniania przez dany system jednej z podstawowych funkcji: ustalania się układu rządów. W tym miejscu warto przywołać Mariano Rajoya, który trafnie konkluduje, że w nowej Konstytucji Hiszpanii potraktowano auto-

nomizację jako element demokratyzacji państwa w celu zarówno respektowania praw jednostek, jak i praw kolektywnych oraz terytorialnych¹.

1. Cechą hiszpańskiego systemu autonomizacji regionalnej jest oparcie go na normach konstytucyjnych, co w oczywisty sposób utrwala status ustrojowy wspólnot oraz uniezależnia go od doraźnych zawirowań politycznych czy zmiennych układów sił politycznych w parlamencie. Decentralizacja zasadzająca się li tylko na normach ustawowych nie spełniałaby takiego warunku. Konstytuanta przyjmując ów model decentralizmu, działała w obliczu pewnej presji społecznej i dążeń autonomicznych w prowincjach baskijskich², w Katalonii oraz w Galicji. Przed uchwaleniem konstytucji już 12 regionów miało tzw. status preautonomiczny (tymczasowy). Przesadne byłoby jednak przekonanie, że żądania szerokiej autonomii po upadku dyktatury frankistowskiej były powszechne w całym kraju. W zasadzie poza trzema wzmiankowanymi regionami — i może jeszcze Andaluzją — procesy autonomizacji były bardziej inspirowane inicjatywami elit politycznych niż oddolnymi żądaniami społecznymi. Dlatego na reformy struktury terytorialnej państwa należy także patrzeć przede wszystkim jako na wynik racjonalnego myślenia prawniczego. Innymi słowy, regulacje konstytucyjne wybiegały znacznie ponad społeczne żądania. Ustrój Hiszpanii jest zatem w zdecydowanie większym stopniu demokracją racjonalną niż demokracją empiryczną. Trudno także nie dostrzec, że Konstytuanta mogła już skorzystać z precedensów, w szczególności jeśli idzie o brzmienie art. 143 CE³. Chodzi tu o art. 11 Konstytucji Hiszpanii z 1931 r. oraz o art. 131 Konstytucji Włoch z 1947 r.

Należy jednakże zauważyć, że zawarte już we wstępie oceny hiszpańskiego ustroju państwa zdecentralizowanego („państwo autonomii”, „państwo autonomiczne”) mogą być takie z perspektywy czasu. W istocie w chwili uchwalania konstytucji nie było zgody pośród elit rządzących co do przyszłego kształtu terytorialnego państwa. To, co dzisiaj — w pewnym sensie paradoksalnie — jawi się nam jako system zrationalizowany, było wynikiem kompromisu i politycznego koniunkturalizmu. Zarówno zwolennicy federacji (m.in. Socjalistyczna Partia Katalonii), jak i państwa jednolitego (ugrupowania prawicowe) nie osiągnęli swych celów. Także ugrupowania regionalistyczne nie miały wizji „państwa autonomii” w obecnym kształcie. Przykładowo, człon-

¹ Por. M. Rajoy: *Los problemas de la organización territorial del Estado después de los acuerdos autonómicos*. En: *Organización territorial del Estado*. Salamanca 1993, s. 43.

² Na ogół rzadko pamięta się, że 4 prowincje baskijskie tworzą 2 odrębne wspólnoty autonomiczne: Kraj Basków oraz Navarra będąca wspólnotą tylko tej jednej prowincji. Daje to pewne wyobrażenie o samym zagadnieniu baskijskiego separatyzmu, który wcale nie jest pojmowany jednakowo pośród tej społeczności narodowej.

³ *Constitución Española de 27 de diciembre de 1978*. „Boletín Oficial del Estado” de 29 de diciembre de 1978, nr 311.

kowe najbardziej wpływowej wówczas partii katalońskiej Demokratycznej Konwergencji Katalonii będący zwolennikami autonomii dla regionów odznaczających się odrębnościami etnicznymi i kulturowymi nie wyobrażali sobie podziału całego terytorium państwowego na wspólnoty autonomiczne⁴. W konsekwencji powstał twór nie mieszczący się w znanych nam klasyfikacjach. Stąd też i pytanie, jakie się nasuwa: czy Hiszpania pozostaje państwem unitarnym, czy też wskutek podziału całego terytorium na wspólnoty autonomiczne⁵ zalicza się raczej do grupy państw federalnych? Gdyby dokonywać oceny z punktu widzenia doktryny nauki o ustrojach politycznych, zaliczenie interesującego nas systemu do federalistycznego oczywiście jest możliwe i nieraz takie poglądy znajdujemy w literaturze przedmiotu. Przykładowo, Javier Ruipérez uważa, że spór ma charakter czysto semantyczny, materialnie bowiem Hiszpania jest państwem federalnym⁶. „[...] tak zwane państwo regionalne — pisze Ruipérez — nie jest niczym innym, jak jedną ze strukturalnych postaci państwa federalnego.”⁷ Decydujące jednak, w moim przekonaniu, są postanowienia samej konstytucji i w jej tekście powinniśmy szukać odpowiedzi. Artykuł 2 CE stanowi o nierozłącznej i niepodzielnej jedności narodu, w art. 145.1 zaś zakazuje się tworzenia federacji złożonej z regionów autonomicznych. O unitarnym charakterze państwa świadczy także wiele innych przepisów, jak choćby procedura uchwalania statutów wspólnot w drodze ustawy organicznej Kortezów, zakres kompetencji i inne, w tym — pozycja izby drugiej. Nie oznacza to wszak, że mamy do czynienia z procesem zamkniętym. Choć granice wskazane są wyraźnie, to jednak w dziedzinie uprawnień wspólnot autonomicznych mogą następować zmiany w kierunku ich zwiększania, a zatem pogłębiania decentralizmu. Owa otwartość występuje już wobec samego procesu powstawania, tworzenia wspólnot. Jak zaznacza Gumersindo Trujillo, w postanowieniach konstytucji widoczna jest dążność, aby unikać „nadawania” autonomii, co samo w sobie mogłoby osłabiać legitymność jednostek autonomicznych. Cechy państwa autonomicznego zostały określone w konstytucji, w istocie jednak zakres autonomii wynika z samych statutów wspólnot. Wyłączenia kompetencyjne wspólnot, o których zastrzega konstytucja, nie są — zdaniem Trujillo — aż tak znaczne⁸.

2. Wspólnoty mają prawo do własnego godła i flagi (art. 4.2), choć mogą je wystawiać tylko w budynkach publicznych lub podczas uroczystości

⁴ Por. C. R. Aguilera de Prat: *Nacionalismos y autonomías*. Barcelona 1993, s. 108.

⁵ Artykuł 137 CE stanowi bowiem, że terytorium państwa zostaje podzielone na gminy, prowincje i wspólnoty autonomiczne.

⁶ Por. J. Ruipérez: *La protección constitucional de la autonomía*. Madrid 1994, s. 123—124.

⁷ Ibidem, s. 61.

⁸ G. Trujillo: *Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado Autónomico*. En: *Organización territorial...*, s. 121 i 124.

oficjalnych, i to wspólnie z godłem oraz banderą narodową. Owa symbolika, której trudno nie doceniać, raczej jest bliższa rozwiązaniom przyjętym w państwach federalnych niż unitarnych. W konstytucji uznaje się także (w granicach danych wspólnot) jako języki oficjalne (poza kastylijskim) inne języki hiszpańskie (art. 3.2)⁹. Takie brzmienie przepisu konstytucji zasługuje na uwagę ze względu na zastosowaną formułę podkreślającą, w moim przekonaniu, unitaryzm państwa. Osiągnięto bowiem swoisty kompromis. Z jednej strony umożliwiono nauczanie w językach lokalnych oraz używanie ich w urzędach, co w pełni odpowiada społecznym oczekiwaniom. Z drugiej jednak strony, dzięki potraktowaniu języka kastylijskiego nie jako synonimu języka hiszpańskiego, ale tylko jako jedynego oficjalnego języka ogólnokrajowego, a tym samym jako jednego z języków hiszpańskich, zakwalifikowano pozostałe także jako języki hiszpańskie. Przepis art. 3.2 nie pozostawia tu żadnych wątpliwości: „Pozostałe języki hiszpańskie będą także językami oficjalnymi w odpowiednich wspólnotach [...]”. Dzięki staranności prawnej zdołano rozwiązać niezwykle delikatną kwestię korzystania z ważnego prawa zachowywania i kultywowania odrębności kulturowej w niektórych regionach, utrzymując zarazem pozycję języka kastylijskiego.

3. Konstytucyjna wizja rozwoju systemu autonomii terytorialnej państwa polegała i na posłużeniu się tradycyjnymi przesłankami prawa do uzyskania statutu autonomicznego przez poszczególne regiony, i na możliwości pominięcia takich przesłanek, o ile taka byłaby wola społeczeństw lokalnych. Nie ma też przeszkód, by region autonomiczny ograniczony został terytorialnie do granic jednej prowincji. Pierwszą możliwość reguluje art. 143.1, na mocy którego graniczące z sobą prowincje odznaczające się wspólnymi cechami historycznymi, kulturalnymi i gospodarczymi — a także terytoria wypierskie — mogły ukonstytuować się we wspólnoty autonomiczne. Gdyby normy konstytucji ograniczały się jedynie do takich warunków, w zasadzie można by uznać, że nie wychodziłyby poza klasyczne przesłanki tworzenia autonomii terytorialnej, które polegają wszak na nadaniu statusu specjalnego pewnej części terytorium w stosunku do jego reszty. W art. 144 dopuszczono jednakże wyrażenie zgody parlamentu na powstanie wspólnoty autonomicznej bez wystąpienia przesłanek wskazanych uprzednio — i to także w stosunku do wspólnoty rozciągającej się jedynie na obszarze jednej prowincji, a nawet na terytorium nie wchodzącym w skład prowincji. Przepis traktuje o kierowaniu się w takim przypadku interesem ogólnonarodowym.

Dzięki zaprezentowanemu zabiegowi udało się osiągnąć dwa istotne cele:

1) nie wyróżniać żadnego regionu w stosunku do reszty terytorium państwowego, gdyż wszystkim prowincjom umożliwiono bądź to wejście w skład wspólnoty, bądź to uzyskanie samodzielnego statusu autonomicznego;

⁹ W szczególności chodzi o języki: baskijski, kataloński i galicyjski.

2) stworzyć podstawy prawne nowoczesnego systemu decentralizacji terytorialnej, w którym aspiracje lokalne, o ile są udziałem wszystkich, racjonalizują funkcjonowanie tegoż systemu; w związku z tym system jest bardziej efektywny w wymiarze administracyjnym, a nadto — dzięki mechanizmom artykułowania i zaspokajania lokalnych interesów — przyczynia się do łagodzenia napięć oraz konfliktów społecznych.

Wspólnoty złożone tylko z jednej prowincji są rzecz jasna czymś wyjątkowym. Mimo że zarówno w przypadku wspólnot złożonych z kilku prowincji, jak i w tym prowincja nie zanika, to jednak mamy do czynienia wyraźnie z pewną postacią konkurencji. Prowincja jako jednostka lokalna przekształca się bowiem w prowincję — wspólnotę autonomiczną. Następuje tu zmiana podległości — z ustroju władz lokalnych na rzecz ustroju prawnego wspólnoty. Rozstrzyga to art. 40 Ustawy o podstawach ustroju lokalnego (*Ley de Bases del Régimen Local*) z 2 kwietnia 1985 r. stanowiący, że w takich przypadkach wspólnoty autonomiczne przejmują uprawnienia, środki i zasoby przynależne deputacjom prowincjonalnym (władzom samorządowym prowincji)¹⁰.

W konstytucji przewidziano zainicjowanie procesu autonomicznego bądź to w wyniku wniosku popartego przez zainteresowane prowincjonalne ciała samorządowe (deputacje) oraz 2/3 gmin zamieszkiwanych przez większość wyborców danej (danych) prowincji (art. 143.2), bądź to na wniosek samego parlamentu (art. 144 pkt c). Przypadki te dotyczą sytuacji, gdy występują okoliczności wskazane już w art. 143.1. W razie ich braku zachodzi konieczność uzyskania zgody parlamentu na wszczęcie procedury w przypadkach, o których stanowi art. 144 pkt a i b.

Istotne są jednak zagadnienia uchwalania statutów regionów autonomicznych, o których konstytucja stanowi, że są „podstawowym aktem ustrojowym każdej wspólnoty autonomicznej, a państwo uznaje je i zapewnia im ochronę jako integralnej części jego porządku prawnego” (art. 147.1). Mamy do czynienia z dwiema możliwościami. Pierwszą wskazuje art. 146. Projekt statutu przygotowywany jest przez zgromadzenie złożone z deputowanych i senatorów Kortezów Generalnych, wybranych w zainteresowanych prowincjach, oraz przez członków ciał przedstawicielskich w prowincji lub w prowincjach. Jest on następnie przekazywany do parlamentu jako projekt ustawodawczy. Druga możliwość polega na bardziej aktywnym udziale przyszłej wspólnoty w procedurze legislacyjnej. Stanowi o tym art. 151. Inicjatywa utworzenia wspólnoty musi uzyskać poparcie 3/4 gmin i zostać zatwierdzona w drodze lokalnego referendum absolutną większością głosów. Dopiero po spełnieniu tego wymogu projekt statutu przygotowują już tylko wspomniani parlamentarzyści. Po jego zatwierdzeniu przez komisję konstytucyjną izby niższej poddawany jest

¹⁰ V. Calvo del Castillo, E. Suñé Llinas: *Administración local*. Madrid—Barcelona 1993, s. 10—15.

ponownemu referendum w tychże prowincjach. W tym przypadku wymaga się już tylko zwykłej większości głosów. Ostatni etap stanowi zatwierdzenie statutu przez obydwie izby Korteżów. Gdyby jednak wspomniana komisja konstytucyjna nie udzieliła zgody, wówczas projekt rozpatrywany byłby w trybie ustawodawczym w Korteżach. Korteży jednakże nie mogą narzucić swej woli całkowicie, albowiem wersja statutu przyjęta w parlamencie musi zostać zatwierdzona w drodze referendum. Procedura uchwalania statutu regulowana art. 151 wymaga zatem współdziałania i zgody zarówno parlamentu, jak i wyborców zamieszkujących terytorium wspólnoty. Odmienne zaś jeśli następuje to w przypadkach, gdy proces autonomiczny dokonywany jest bez poparcia ludności w drodze głosowania, czy też gdy inicjowany jest na wniosek albo za zgodą Korteżów. W każdym jednak przypadku statut autonomiczny ma formę ustawy organicznej.

Kształtowanie się ustroju wspólnot autonomicznych na podstawie przepisów konstytucji trwało kilka lat. Pierwsza była Ustawa organiczna z 18 grudnia 1979 r. o statucie autonomicznym Kraju Basków, ostatnia zaś — Ustawa organiczna z 25 lutego 1983 r. o statucie autonomicznym Kastylii i Leon. W rezultacie ukształtowało się 17 wspólnot. Był to okres bogaty w wydarzenia polityczne. Zrozumiałe więc, że proces ten wywołał wiele napięć i konfliktów politycznych.

Proces autonomizacji nie przebiegał zresztą w odizolowaniu. W tym czasie musiano sprostać wielu nowym wyzwaniom, szczególnie wyzwaniom stabilizowania systemu demokratycznego¹¹ i reformowania gospodarki. Nie miejsce tu na ilustrowanie tego zjawiska przytaczaniem faktów politycznych. Warto jednak wskazać, że w większości przypadków procedury autonomizacji regionalnej zostały przeprowadzone w trybie przewidzianym w art. 143.2 w związku z art. 146, tzn. bez przeprowadzania referendum, ale też i ze znacznie mniejszym wpływem społeczeństw lokalnych na kształt przyszłego ustroju wspólnoty. Jedynie w przypadku uchwalania statutów dla Kraju Basków, Katalonii, Galicji i Andaluzji zastosowano procedury przewidziane art. 151, a więc w tych regionach, w których nastroje proautonomiczne były bardzo silne. Niejednokrotnie brakowało zgody między partiami politycznymi co do wyboru procedur. Tak było w Walencji, gdzie ostatecznie przeważała procedura z art. 143, tzn. z zastosowaniem referendum. W Aragonii, na Wyspach Kanaryjskich i w Estremadurze natomiast zrezygnowano z organizowania referendum po dyskusjach wstępnych w gronie partii politycznych. W przypadku zaś wspólnoty Madrytu procedura została zainicjowana przez Korteży, a zatem przebiegała w trybie art. 144 i art. 146. W regionach, które zdecydowały się na procedurę z art. 151, proces osiągania zgody z Kor-

¹¹ Jeszcze w 1981 r. w czasie inwestury dla premiera Leopoldo Calvo Sotelo miała miejsce próba zamachu stanu.

tezami w przedmiocie statutu nie zawsze przebiegał sprawnie i bez napięć. W Kraju Basków dokonano zmian w czasie prac komisji konstytucyjnej, usuwając m.in. z projektu prawo do własnego sądownictwa. Podobnie było z projektem statutu dla Galicji. Prac w komisji konstytucyjnej nie zakończono osiągnięciem konsensu i w rezultacie wersja zaaprobowana przez Kongres Deputowanych różniła się od pierwotnego projektu. Została ona jednakże przyjęta w referendum. Referenda aprobujące odbyły się także w Galicji, w Katalonii i w Andaluzji.

Na odrębną wzmiankę zasługuje *casus* Navarry. Prowincja Navarra cieszyła się autonomią od roku 1841. Była też jedyną prowincją, której status autonomiczny do czasu uchwalenia konstytucji w 1978 r. nie miał charakteru tymczasowego, choć nie może ująć uwagi, że jako prowincja baskijska, na mocy dekretu z 4 stycznia 1978 r. o statucie tymczasowym Kraju Basków, mogła przyłączyć się do tej wspólnoty. Z owej możliwości nie skorzystała ani przed, ani po uchwaleniu konstytucji. Zresztą sama konstytucja w przepisach dodatkowych gwarantuje rozszerzenie i respektowanie historycznych praw terytoriów samorządowych. Po wyborach samorządowych w 1979 r. Navarra zdecydowała się na skorzystanie ze wspomnianej dyspozycji dodatkowej konstytucji. Zrezygnowała w ten sposób z pozostałych możliwości, m.in. ze starań o przekształcenie się we wspólnotę w trybie art. 143 bądź art. 151, czy też z przyłączenia się do innych regionów autonomicznych. Ustawa organiczna regulująca statut Navarry jako jedyna, w porównaniu z ustawami pozostałych regionów, zatytułowana została jako Ustawa o reintegracji i ulepszeniu reżimu samorządowego, nie zaś jako Ustawa o statucie autonomicznym.

4. Podstawowym przywilejem regionów autonomicznych jest prawo do utworzenia własnego systemu władz publicznych. W konstytucji na podstawie art. 148.1 pkt. 1 i 2 zapewniono wszystkim wspólnotom możliwość organizowania własnych instytucji samorządowych, zmiany granic gmin oraz przejęcia niektórych uprawnień państwa w stosunku do jednostek administracyjnych. Z delegacji tej mogą korzystać wszystkie regiony, niezależnie od sposobu ich tworzenia, oczywiście pod warunkiem uchwalenia stosownych przepisów w ustawie organicznej (statucie). W artykule 152 przewiduje się dla regionów utworzonych z wykorzystaniem instytucji referendum, a więc w trybie art. 151, gwarancję posiadania własnego zgromadzenia ustawodawczego oraz lokalnego rządu. Zgromadzenie, będące niczym innym, jak lokalnym parlamentem wybieranym w wyborach proporcjonalnych (przez analogię do wyborów deputowanych do Kongresu), jest uprawnione do wyłaniania rady wykonawczej. Przewodniczący rady powołany przez króla musi cieszyć się zaufaniem zgromadzenia, a zatem jest przed nim politycznie odpowiedzialny.

Oczywiste też, że takim regionom konstytucja gwarantuje prawo do uchwalania własnych ustaw.

Organy wspólnot będące organami konstytucyjnymi podlegają jedynie kontroli Trybunału Konstytucyjnego, sądownictwa administracyjnego, Trybunału Obrachunkowego oraz kontroli rządowej, jednak tylko w zakresie uprawnień delegowanych (art. 153). Przewaga kontroli sądowej nie wyczerpuje całości zagadnienia. Wiadomo bowiem, że choć skuteczność takiej kontroli jest niekwestionowana, to niemożliwa na ogół okazuje się szybka jej realizacja. W konstytucji w art. 155 wprowadzono dodatkowo mechanizm nadzoru rządowego wspólnot autonomicznych, który, choć nie zależy tylko od woli rządu, to jednak, jak się wydaje, może skutkować szybciej niż kontrola sądowa. W moim przekonaniu przepis ten nie ogranicza się jedynie do kontrolowania wspólnot w zakresie uprawnień delegowanych, kiedy to rząd zobowiązany jest do zasięgnięcia opinii Rady Stanu. Stanowi bowiem, że w przypadku niewykonywania przez organy wspólnotowe obowiązków konstytucyjnych oraz innych ustaw, albo działania w sposób poważnie naruszający interes państwa rząd, po uprzednim upomnieniu premiera wspólnoty, może za zgodą absolutnej większości Senatu przedsięwziąć konieczne środki, w tym — wydawać polecenia organom wspólnoty. Stworzona na podstawie art. 155 możliwość ma raczej charakter wyjątkowy, w tym — ma na celu ochronę unitarnej formy państwa.

Bez wątpienia jednak ustrój prawny wspólnot jest trwały. Wprowadzono bowiem wiele przepisów blokujących ewentualność jego zmiany. Są one możliwe tylko według reguł uchwalonych w statucie, a w przypadku wspólnot utworzonych na podstawie procedury z art. 151 zachodzi konieczność zaakceptowania zmian w drodze referendum lokalnego (art. 152.3).

Porównanie przepisów art. 148 i art. 152 prowadzi do jednoznacznego wniosku, że w konstytucji stworzono możliwości różnicowania niezwykle istotnych uprawnień wspólnot związanych z prawem do wydawania ustaw lokalnych, gwarantując to prawo jedynie tym regionom, w których społeczne dążenia do autonomii były na tyle silne, by można było proces autonomizacji wzmocnić wymaganymi wynikami referendum. Na podkreślenie zasługuje jednak to, że w praktyce postanowiono z takiej możliwości nie korzystać. Wszystkim bowiem regionom autonomicznym na podstawie ich statutów przysługuje prawo wybierania swych lokalnych parlamentów oraz prawo do stanowienia ustaw wspólnotowych. Spełniono w ten sposób ważny postulat doktryny, iż jednym z warunków systemu autonomicznego jest prawo do wydawania przepisów prawnych w formie ustaw lokalnych¹². Nie oznacza

¹² Nie pozostawiają wątpliwości przepisy statutów poszczególnych regionów. I tak przykładowo najwyższymi organami są: 1) w Kraju Basków — parlament, rząd i premier zwany Lehendakari; parlament wykonuje władzę ustawodawczą (art. 24 i 25 statutu); 2) w Kata-

to wszak, że poszczególne wspólnoty nie różnią się między sobą nadanymi im kompetencjami. Z czymś takim mamy oczywiście do czynienia. Tym niemniej zakres podstawowych regulacji dotyczących władz autonomicznych (wybieralny parlament i politycznie odpowiedzialny przed nim rząd) oraz uznanie wybieralnego i najwyższego organu władzy wspólnoty jako władzy ustawodawczej zostały z sobą zrównane.

Decentralizm państwa hiszpańskiego nie kończy się na poziomie regionów autonomicznych. Z mocy samej konstytucji podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest mająca osobowość prawną gmina (art. 137, art. 140). Prowincje będące jednostkami szczebla wyższego posiadające także osobowość prawną, z mocy konstytucji (art. 141) mają zagwarantowaną władzę przedstawicielską, choć nie wyłanianą bezpośrednio, jak w przypadku gmin. Regułę stanowi zatem, że decentralizm ten jest trójstopniowy — z władzami autonomicznymi jako najwyższymi w danym regionie.

Zasięg spraw publicznych, które mogą być przekazane na mocy statutu wspólnotom autonomicznym, jest znaczny¹³. Nadanie ich w określonym zakresie zależy od regulacji w samym statucie. Tym niemniej zagadnieniem ogromnej wagi jest rozstrzygnięcie problemu relacji między uprawnieniami państwa a regionami autonomicznymi, innymi słowy — decyzja w sprawie sposobów rozwiązywania kolizji między normami państwowymi a wspólnotowymi. Zdecydowano o tym w art. 149.3 CE stanowiącym, że normy państwowe mają pierwszeństwo przed wspólnotowymi we wszystkich sprawach, które nie należą do ich wyłącznej kompetencji na mocy statutów. Spotykamy się zatem z podziałem uprawnień w płaszczyźnie horyzontalnej.

Ionii—Generalidad złożony z parlamentu, przewodniczącego i rządu; przewodniczący kieruje zarazem izbą oraz rządem (art. 29); władza ustawodawcza spoczywa na parlamencie (art. 30 statutu); 3) w Galicji — parlament, egzekutywa zwana radą, kierowana przez premiera jako władza ustawodawcza (art. 9 i 10 statutu); 4) w Andaluzji — rada złożona z parlamentu, Rady Rządzącej oraz przewodniczącego (art. 24, 25 i 34 statutu); 5) w Księstwie Asturii — Rada Generalna, Rada Rządząca oraz premier — jako organy ustawodawcze (art. 22 i 23 statutu); 6) w Kantabrii — Deputacja Regionalna złożona ze Zgromadzenia Regionalnego jako władzy ustawodawczej, Rady Rządzącej oraz premiera (art. 7, 9 statutu). Pośród wymienionych regionów są i takie utworzone w trybie art. 151 CE oraz w trybie art. 143 CE. Pełny stan prawny w: *Constitución Española 1978—1988*. T. II: *Estatutos de Autonomía, Desarrollo estatuario, Jurisprudencia, Bibliografía*. Red. L. Aguiar de Luque, R. Blanco Canales. Madrid 1988.

¹³ Poza wspomnianymi uprawnieniami do własnych instytucji samorządowych oraz zmiany granic prowincji, w art. 148 CE wymienione są następujące możliwe kompetencje w zakresie: 1) planowania przestrzennego, urbanistyki i mieszkalnictwa, 2) robót publicznych, 3) transportu kolejowego i drogowego w granicach wspólnoty, 4) portów schronienia, przystani i lotnisk sportowych, 5) rolnictwa i hodowli, 6) lasów, 7) ochrony środowiska, 8) systemów nawadniających, 9) rybołówstwa na wodach wewnętrznych, 10) targowisk, 11) prowadzenia polityki gospodarczej regionu, 12) rzemiosła, 13) kultury, badań naukowych, sportu i turystyki, 14) zdrowia i opieki społecznej, 15) służb ochrony.

Jednoznacznie też w art. 149.1 ustanawia się w pewnych dziedzinach całkowitą i absolutną wyłączność państwa. Podział funkcjonalny jest w związku z tym dość wyraźnie zarysowany. Wypada tu poprzec pogląd Rafaela Jiménez Asensio, że mamy do czynienia z podziałem kompetencji publicznych zarówno w zakresie ustawodawstwa, jak i uprawnień wykonawczych pomiędzy poszczególne jednostki terytorialne. Tenże autor zauważa także, że: „hiszpański model autonomiczny nie ustanawia żadnej klauzuli ogólnej o przyznaniu kompetencji wykonawczych (ani na rzecz państwa, ani w danej strukturze terytorialnej wspólnotom autonomicznym)”¹⁴. Przedstawiona opinia nie jest powszechna w doktrynie. Znajdujemy bowiem stanowiska, że w systemie Hiszpanii obowiązuje — podobnie jak w systemach Niemiec czy Austrii — zasada domniemania kompetencji jednostek terytorialnych (Eliseo Aja, Muñoz Machado). Są to wnioski nazbyt daleko idące. Podrzędność kompetencyjna państwa przeczyłaby przyjętej zasadzie unitaryzmu.

Konstytucja stwarza wiele możliwości znacznego rozszerzenia uprawnień regionów ponad te wskazane w art. 148. Znajdujemy tu kilka. Pierwsza pojawia się po odróżnieniu od wszelkich spraw publicznych tych, które na podstawie art. 149.1 należą do wyłącznej kompetencji państwa. W świetle tegoż artykułu wspólnotom można także nadać w statutach uprawnienia nie zastrzeżone dla państwa. Oznacza to, że art. 148 nie stanowi przeszkody, bywają bowiem takie sprawy, które nie zostały wymienione ani w tym artykule, ani w artykule 149.1. Druga możliwość wynika z art. 150. Kortezy mogą w drodze odrębnej ustawy delegować część uprawnień w kwestiach należących do kompetencji państwa. Te dodatkowe kompetencje wspólnot nie wynikają już ze statutu. Ustawa może stanowić upoważnienie dla organów wspólnotowych do wydawania norm prawnych w zakresie w niej wskazanym. Ustawodawca jest ograniczony jedynie tymi sprawami, które ze względu na swój charakter nie mogą być przedmiotem delegacji, a zatem mają tu zastosowanie zwykłe granice parlamentarnej delegacji dla rządu. Podstawą kolejnych uprawnień wspólnot są odrębne przepisy konstytucji. I tak z art. 133.2 wynika prawo wspólnot do ustalania i pobierania podatków, a nadto prawo do pozyskiwania innych dochodów (art. 157), jak: udział w zyskach państwa, wpływy z własnej działalności gospodarczej. Towarzyszy temu autonomia finansowa w celu wykonania właściwych im kompetencji (art. 156.1). Przestrzega jednak Jiménez Asensio, że taki model może tworzyć „dublowanie instancji”.

Odrębnym problemem, który trzeba choć zasygnalizować, jest prawo wspólnot do własnej administracji publicznej, nie licząc oczywiście rządu lokalnego jako naczelnego we wspólnocie organu administracyjnego czy

¹⁴ R. Jiménez Asensio: *Las competencias autonomicas de ejecución de la legislación del Estado*. Madrid 1993, s. 65—66.

szerzej — administracji centralnej. Wszak jest oczywiste, że wykonywanie zadań określonych kompetencjami wymaga aparatu administracyjnego. Z art. 149.1 CE wynika wyłączna kompetencja państwa w zakresie regulowania podstaw ustroju prawnego administracji publicznej oraz statusu jej funkcjonariuszy, co mogłoby oznaczać także prawo do tworzenia struktur administracyjnych wspólnot. Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni tego przepisu, stwierdził, że prawo to nie dotyczy jedynie aspektów działania różnych jednostek administracyjnych, ale także elementów istotnych, esencjalnych organizacji, zakresu kompetencji i struktur, co jednak nie może oznaczać negocjowania prawa wspólnot do samoorganizowania się. Trybunał zakwestionował także uprawnienia państwa do jednostronnego włączenia w strukturę wspólnoty organu hierarchicznie podległego administracji państwa, nie czyniąc zarazem uszczerbku w prawie wspólnoty¹⁵. Nie oznacza to niczego innego, niż że w tej materii niezbędne jest współdziałanie i konsensus wyrażony w konkretnych aktach prawnych. Z kolei w art. 148.1.1 CE wspomina się o prawie do tworzenia **organizacji własnych instytucji samorządowych**, dlatego też pojawiła się wątpliwość, czy przepis ten dotyczy jedynie prawa do tworzenia własnej organizacji politycznej wspólnot, czy też należy go rozumieć rozszerzająco, tzn. jako prawo do własnej administracji? Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy zajął w tej sprawie stanowisko w 1983 r. Stwierdził on, że powyższy przepis dotyczy jedynie organizacji politycznej wspólnot. Część doktryny uznała taką wykładnię za absurdalną. Rozsądną jednak opinię wyraził Jesús López-Medel Bascónes. Zauważył bowiem, że zarówno przepis konstytucji, jak i stanowisko Trybunału dotyczą podstaw administracji autonomicznej, nie zaś tego, czy władze wspólnoty mają prawo do jej tworzenia. Prawo to może wynikać z samych już przepisów statutowych wspólnot, które zgodnie z postanowieniami art. 149.1 określane są przez państwo¹⁶. Wynika stąd wniosek, że konstytucja nie zakazuje tworzenia administracji własnej wspólnot, ale pozostawia pewną swobodę dla późniejszych rozwiązań. Pośród znanych dwóch rozwiązań: 1) administracji pośredniej i 2) administracji binarnej, w statutach poszczególnych wspólnot (wyjątkiem jest Kraj Basków) bądź to nie przewiduje się administracji pośredniej, bądź wyraźnie wypowiada się na jej rzecz. W tym drugim przypadku jasno stanowi się o wykonywaniu zadań za pośrednictwem władz prowincji (Andaluzja, Aragonia, Kastylia La Mancha i inne). Przeważnie jednak w statutach przewiduje się zróżnicowane formy pełnienia odpowiednich funkcji. Organami kompetentnymi do tego są deputacje prowincjonalne oraz władze gminne. W praktyce obserwujemy raczej wzrost kontroli — za sprawą

¹⁵ STC 277/1988 de 29 de noviembre.

¹⁶ J. López-Medel Bascónes: *Entidades locales y descentralización en un Estado autonómico*. Santander 1994, s. 73.

ustawodawstwa lokalnego — nad jednostkami niższego szczebla, niż budowę odrębnej struktury administracyjnej wspólnot autonomicznych.

5. Ostatnią grupą uprawnień są te, które umożliwiają wspólnotom udział w sprawowaniu władzy państwowej. Parlamente wspólnot mają prawo wnoszenia propozycji ustawodawczych. Nie jest to jednak inicjatywa legislacyjna w dosłownym tego słowa znaczeniu. Ma charakter pośredni, tzn. że może być kierowana za pośrednictwem rządu bądź prezydium Kongresu Deputowanych. Korzystniejsze okazuje się pośrednictwo prezydium izby, gdyż propozycja ustawodawcza jest badana jedynie pod kątem wymogów formalnych. Brakuje ograniczeń przedmiotowych do składania propozycji przez wspólnoty, z wyjątkiem tych, dotyczących samych Kortezów¹⁷. Rzecz jasna, los propozycji — tak jak i innych projektów — zależy od woli parlamentu.

Wspólnoty autonomiczne mają także prawo do obsadzania części składu Senatu. Izba wyższa będąc kombinacją reprezentacji powszechnej i terytorialnej, jest wyłaniana w drodze wyborów większościowych według zasady (z wyjątkami) 4 senatorów z każdej prowincji. Konstytucja dopuszcza nadto powiększenie składu izby o senatorów delegowanych przez wspólnoty autonomiczne (art. 69.5). Każda wspólnota może desygnować 1 senatora oraz każdego następnego liczonego od 1 000 000 mieszkańców. Desygnacji dokonuje parlament. Zrozumiałe, że z prawa tego wspólnoty zaczęły korzystać dopiero po ich ukonstytuowaniu się. W okresie IV legislatury (1989—1993) w Senacie zasiadało 47 senatorów, a od V legislatury (1993—1996) — 49, stanowiąc około 1/5 składu izby.

Obecnie w Hiszpanii przygotowywana jest reforma izby wyższej. Dominuje przekonanie o przekształceniu jej w izbę o pełnych funkcjach reprezentacji terytorialnej. Jest to z pewnością próba poszukiwania rozwiązań adekwatnych do struktury wewnętrznej państwa, jak również forma zaktywizowania przedstawicieli regionów. Senatorowie zorganizowani w tzw. kluby terytorialne nie mają zagwarantowanego udziału w organach kierowniczych Senatu. Ich aktywność w pracach izby jest także dość ograniczona.

Nie należy zatem przeceniać roli wspólnot w pracach organów państwa. Mimo że przejęły one ogromny zakres spraw publicznych, wpływ organów autonomicznych na procesy decyzyjne o zasięgu ogólnokrajowym jest niewielki. Nie sądzę, by taki wniosek pomniejszał zasadność obowiązującej struktury decentralizmu, co więcej, dowodzi to zdolności do utrzymywania państwa unitarnego.

Druga przyczyna takiego stanu rzeczy, to charakter systemu partyjnego i roli, jaką odgrywają w nim partie lokalne. Poza kilkoma wspólnotami,

¹⁷ Szerzej J. Iwanek: *Postępowanie ustawodawcze w Hiszpanii*. W: *Postępowanie ustawodawcze*. Red. E. Zwierzchowski. [Wyd. Sejmowe 1993].

a w szczególności Krajem Basków i Katalonią, dominują partie ogólnokrajowe. Mimo że zauważalny jest proces powstawania coraz to nowych partii lokalnych (Galicja, Baleary, Wyspy Kanaryjskie, Andaluzyja), wątpliwe, by w wyobrażalnej przyszłości mogły one zdobyć władzę w lokalnych parlamentach. Typową cechą systemu partyjnego jest konieczność zawiązywania koalicji, nawet w Kraju Basków. Nieraz zresztą obserwujemy tendencje odwrotne, jak utrata większości bezwzględnej w parlamentach. Najbardziej istotne zmiany, jakie dokonały się w systemie partyjnym, dotyczyły jego cech nie lokalnych, ale ogólnokrajowych: dwupartyjność, ideologiczna dwubiegunowość, decentralizm struktur partyjnych. A to są przecież przesłanki stabilizowania się systemu politycznego. Także system organów samorządowych i autonomicznych, jaki powstał, spełnia funkcje integrujące i stabilizujące.

Jan Iwanek

The Legal-constitutional Position of the Autonomous Regions in Spain

Summary

The paper presented here is a legal-constitutional study on the basic legal regulations considering the relations between the state and the autonomous communities. At the beginning the author introduces the main controversial problems regarding the Spanish political system evaluation, and particularly — the problems connected with the idea of „regional state”. The position of the Spanish autonomous communities was presented in a few planes: 1) the constitutional guarantees of decentralism based on the autonomous system, 2) the political conditions of the autonomous process, 3) the procedures of of the autonomous statutes awarding, 4) the competences in the sphere of performing the public authority function, 5) the institutional separations, 6) the communities role in the sphere of the state authority fulfillment. The author indicates the original form of the political solutions used in Spain which, thanks to the autonomy developed in the whole state territory and the wide competences of autonomous units, point out new directions for democracy development.

Jan Iwanek

Le statut juridique et constitutionnel de régions autonomiques en Espagne

R é s u m é

L'étude présentée est une analyse juridique et constitutionnelle concernant les principaux actes juridiques, qui stipulent les relations entre l'état et les communautés autonomiques. Dans l'introduction, l'auteur présente de principales questions contentieuses liées à la classification du régime espagnol, et en particulier les problèmes dus à la notion „d'état régional”. La position de communautés autonomiques dans le régime espagnol a été présentée en quelques dimensions: 1) garantie constitutionnelle du décentralisme basé sur le système autonome, 2) conditions politiques du processus autonome, 3) procédure d'admission de statuts autonomiques, 4) compétences dans le domaine d'exécution de la fonction du pouvoir public, 5) particularités institutionnelles, 6) rôle de communautés d'exercer le pouvoir d'état.

L'auteur souligne le caractère très original de solutions retenues en Espagne, qui grâce à une autonomisation du tout le territoire et de larges compétences d'unités autonomiques, tracent de nouvelles axes du développement de la démocratie.